

На правах рукописи

ЦЕНТР ПРАВОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
НГУ
МИХАЙЛЕНКО ИЛЬЯ СЕРГЕЕВИЧ

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ БАНКРОТСТВА
КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Специальность: 12.00.03 – «Гражданское право,
предпринимательское право, семейное право,
международное частное право».

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2001



Диссертация выполнена на кафедре предпринимательского (хозяйственного) права Московской государственной юридической академии.

Научный руководитель:

доктор юридических наук,
профессор О.М. Олейник

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук,
профессор А. М. Эрделевский

кандидат юридических наук,
профессор В. Ю. Бакшинский

Ведущая организация: юридический факультет имени М. М. Сперанского
Академии народного хозяйства при Правительстве РФ

Защита диссертации состоится 24 января 2001 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета по присуждению ученой степени кандидата юридических наук Д 212.123.03 в Московской государственной юридической академии по адресу: 123286, Москва, ул. Садовая Кудринская, д.9.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан «21» декабря 2001 г.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000555873

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

Спиридонова

И.В.Ершова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования

Правовой институт банкротства – сравнительно новая категория для современного российского права. Только в 1992 году с принятием Закона РФ №3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» (далее – Закон о банкротстве предприятий) в отечественном праве впервые за много лет нашли законодательное закрепление сам термин «несостоятельность (банкротство)», а также составляющие его существо процедуры.

В настоящее время в Российской Федерации в основном сформировалась система законодательства о банкротстве. Центральное место в ней отводится Федеральному закону от 08.01.1998 г. №6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве), нормативно развивающему общие положения о банкротстве юридических лиц, включенные в ГК РФ. Вместе с тем нормы Закона о банкротстве, являясь общими нормами, применяются субсидиарно при регулировании процедур банкротства отдельных категорий должников.

Объектом специального правового регулирования, в частности, выступает институт банкротства кредитных организаций. В настоящее время банкротство кредитных организаций осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. №40-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" (далее – Закон о банкротстве кредитных организаций).

В сравнении с общей категорией «банкротства» понятие банкротства кредитных организаций отличается существенной спецификой. Так, предметом регулирования Закона о банкротстве кредитных организаций являются, во-первых, установление порядка и условий осуществления мер по предупреждению банкротства кредитных организаций; и уже во-вторых, установление особенностей оснований и процедур признания кредитных организаций банкротами и их ликвидация в порядке конкурсного производства.

В целом включение в законодательство о банкротстве отдельных норм, регулирующих меры по предупреждению банкротства, в истории отечественного законодательства о банкротстве было предпринято впервые.

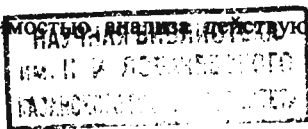
Сама категория «меры по предупреждению банкротства» не является новейшим правовым изобретением и давно известна мировой и отечественной юридической науке, на протяжении многих лет использовалась при построении нормативных конструкций регулирования отношений по банкротству. В современной российской истории меры по предупреждению банкротства впервые в общем виде были законодательно оформлены в Законе о банкротстве. Однако наиболее полная их правовая регламентация была осуществлена в рамках Закона о банкротстве кредитных организаций.

Актуальность настоящего исследования заключается в том, что на современном этапе законодательство Российской Федерации о банкротстве в целом является очень «молодой» отраслью законодательства, которая находится в стадии становления и поступательно совершенствуется по мере накопления правоприменительной практики. Динамику этого законодательства легко проследить на примере эволюции соответствующих законодательных актов: например, в Закон о банкротстве кредитных организаций законодателем в течение только 2001 года дважды внесены существенные изменения.

Это означает, что многие вопросы, связанные с банкротством вообще, и особенно проблематика банкротства кредитных организаций мало изучены, требуют дополнительной теоретической проработки и последующей корректировки.

Настоящее исследование посвящено одному из самых неразработанных в нашей стране на сегодняшний день аспектов банкротства кредитных организаций - теоретическому обоснованию целесообразности и важности мероприятий по предупреждению банкротства кредитных организаций, а также их всестороннему изучению.

В этом контексте актуальность темы диссертационного исследования объясняется необходимостью анализа действующих нормативных правовых



актов, регламентирующих применение мер по предупреждению банкротства кредитных организаций, выявления законодательных коллизий и разработки предложений по совершенствованию законодательства.

Теоретическая база исследования

Отдельные вопросы предупреждения банкротства или «восстановительных процедур» затрагиваются еще в работах дореволюционного периода, например, у Г. Ф. Шершеневича, Е.В. Васьковского, развиваются в трудах современных ученых и практиков - В. В. Витрянского, Е.А. Суханова, М. В. Телокиной, Г. К. Талы, В. В. Голубева, Т. П. Прудниковой, П. Д. Баренбойма, В. В. Зайцевой. Однако большая часть названной литературы посвящена, прежде всего, вопросам правового регулирования института банкротства в целом; вопросы же предупреждения банкротства юридических лиц освещаются здесь в самом общем виде, чаще всего, в качестве комментария к соответствующим немногочисленным нормам Закона о банкротстве. Следует подчеркнуть, что такая картина складывается применительно к общим нормам, регламентирующим предупреждение банкротства. В случае с изучением процедур предупреждения банкротства кредитных организаций ситуация представляется еще более малоразработанной: специальных исследований в данной области практически не проводилось, перечень профильной литературы ограничивается несколькими вариантами комментария к Закону о банкротстве кредитных организаций, а также немногочисленными статьями в периодических изданиях. В этом ряду необходимо отметить труды Г. А. Тосуняна, А. Ю. Викулова, К. Т. Трофимова, содержащие элементы фундаментальных исследований проблематики, связанной с правовым регулированием предупреждения банкротства кредитных организаций, а также ряд статей по указанной тематике сотрудников ЦБ РФ и коммерческих банков (С. А. Голубев, А. Г. Гузнов, А. А. Козлачков, Е. Бурлакова, А. Селиванов).

Предмет исследования

В основу диссертационной работы положено исследование комплекса правоотношений, возникающих в рамках применения к кредитным

организациям мер предупреждения их банкротства. В диссертации, в частности, приводится анализ нормативной базы, регламентирующей вопросы реализации процедур по предотвращению банкротства кредитных организаций, рассматриваются правоотношения, возникающие между кредитной организацией-должником, кредиторами, учредителями (участниками), Центральным банком РФ при проведении указанных процедур с точки зрения их материально-правового и процессуального регулирования, порядок оформления этих правоотношений, наконец, исследуется содержание конкретных мер предупреждения банкротства кредитных организаций.

Цели и задачи исследования

Целью представленной работы является комплексное исследование правовых проблем, связанных с регулированием мер предупреждения банкротства кредитных организаций, обоснование ряда теоретических и практических выводов, которые могут стать базой для дальнейших научных разработок в данной области, а также выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в данной области.

Достижение поставленных целей реализуется через решение следующих задач:

1. Рассмотрение нормативной эволюции как общих процедур, предотвращающих банкротство, так и специальных мероприятий по предупреждению банкротства кредитных организаций.
2. Изучение проблем и установление общих тенденций развития законодательной регламентации процедур предупреждения банкротства кредитных организаций в настоящее время.
3. Исследование правовой природы и специфики отдельных мер предупреждения банкротства кредитных организаций, зафиксированных в Законе о банкротстве кредитных организаций.
4. Разработка предложений по совершенствованию законодательной регламентации процедур предупреждения банкротства кредитных организаций.

Методологическая основа исследования.

Методологической основой исследования являются общенаучные диалектические методы познания - исторический, системный, формально-логический, сравнительно-правовой. Специфика методологии заключается в следующих чертах:

1. Системность изучения, предполагающая не только анализ структуры явления, но и выявление сложных юридических связей и взаимозависимости элементов.

2. Сочетание юридических и финансово-экономических источников в целях выработки общезначимых экономико-юридических подходов.

3. Анализ правового регулирования института банкротства и отдельных его элементов в историческом аспекте.

4. Сочетание теоретической и эмпирической информации: анализ судебной практики, деятельности Центрального банка РФ как органа надзора за деятельностью кредитных организаций.

Научная новизна исследования.

Научная новизна работы заключается в том, что автору удалось провести комплексный анализ правового содержания мероприятий по предупреждению банкротства кредитных организаций. Научная новизна работы нашла свое выражение в следующих **положениях, выносимых на защиту**:

1. Существенным недостатком Закона о банкротстве кредитных организаций в части регулирования мер по финансовому оздоровлению является отсутствие нормативно закреплённой обязанности Центрального банка РФ реагировать на поступающие от руководителя единоличного исполнительного органа кредитной организации ходатайства о принудительном (по требованию Центрального банка РФ) осуществлении мер по финансовому оздоровлению кредитных организаций. Предлагается в ст. 12 Закона о банкротстве кредитных организаций изменить действующую формулировку о праве Центрального банка РФ направлять в кредитную организацию требование об осуществлении мер по ее финансовому оздоровлению и

установить обязанность последнего в течение определенного срока с момента получения соответствующего ходатайства единоличного исполнительного органа кредитной организации направить в ее адрес требование об осуществлении мер по ее финансовому оздоровлению.

2. Закрепление оснований назначения Центральным банком РФ временной администрации сразу в двух законодательных актах (Закон о банкротстве кредитных организаций и ст. 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в разных редакциях создает известное противоречие и является недопустимым. В целях устранения названного противоречия целесообразно вообще исключить ссылку на возможность назначения временной администрации из ст. 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В рамках этого закона назначение временной администрации рассматривается в качестве санкции к кредитной организации за нарушения, допущенные в ходе осуществления банковской деятельности. Идеология Закона о банкротстве кредитных организаций предполагает назначение временной администрации в реабилитационных либо аналитических целях, соответственно сочетание указанных оснований на практике является неоправданным.

3. Отсутствие в Законе о банкротстве кредитных организаций четко сформулированных критериев для принятия решений об ограничении либо приостановлении полномочий исполнительных органов кредитной организации при назначении в ней временной администрации создает существенный пробел в правовом регулировании деятельности временной администрации как специального органа по предупреждению банкротства кредитной организации и требует скорейшего законодательного восполнения. Законодательное закрепление указанных критериев предлагается осуществить через принятие новой редакции ст. 17 Закона о банкротстве кредитных организаций.

Введение моратория можно увязать, например, с видами оснований, которые послужили причиной назначения временной администрации. В этом случае критерием введения моратория будет характеристика соответствующего

основания: экономические основания не влекут введения моратория, сочетание административных и экономических оснований - автоматическое введение моратория. Предлагается новая редакция ст. 17 Закона о банкротстве кредитных организаций.

4. Согласно ст.26 Закона о банкротстве кредитных организаций принятие решения о введении моратория на требования кредиторов кредитной организации полностью зависит от воли Центрального банка РФ. В указанной статье не приводятся никаких оснований, формально обязывающих Центральный банк РФ применить данную процедуру, отсутствуют ссылки на сроки введения моратория. Таким образом, представляя в Центральный банк РФ ходатайство об объявлении моратория на удовлетворение требований кредиторов, руководитель временной администрации полагается исключительно на объективность и компетентность в решении данного вопроса со стороны Центрального банка РФ. Одновременно, отсутствие четко обозначенных оснований для принятия Центральным банком РФ решения о введении моратория на удовлетворение требований кредиторов фактически лишает руководителя временной администрации, выступившего с подобным ходатайством, возможностей обжаловать отказ Центрального банка РФ в удовлетворении такого ходатайства.

В Закон о банкротстве кредитных организаций необходимо внести изменения и нормативно зафиксировать специальную процедуру, которая формализовала бы порядок введения моратория на требования кредиторов кредитной организации. Одновременно необходимо законодательно урегулировать такие аспекты введения моратория как сроки его введения и, главное, его отмены.

5. Предлагается урегулировать на уровне подзаконных правовых актов Центрального банка РФ комплекс вопросов, связанных с порядком составления сметы деятельности временной администрации по управлению кредитной организацией и расходованию ей средств. Представляется, что практически полезным для сотрудников временной администрации при составлении сметы

расходов временной администрации мог бы стать специальный акт Центрального банка России, содержащий подробный перечень таких расходов, правила оформления расходов временной администрации. Этот нормативный акт можно построить по типу действующего в сфере бухгалтерского учета Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли. Наиболее предпочтительным выглядит вариант со значительным расширением с учетом высказанных соображений соответствующего раздела Положения Банка России о временной администрации по управлению кредитной организацией (от 14 мая 1999 г. N 76-П), нежели принятие отдельного нормативного акта по данному вопросу. Логически выдержанным может стать также оформление этого документа в качестве специального приложения к указанному Положению о временной администрации.

Практическая значимость исследования.

Положения и выводы диссертационного исследования могут быть положены в основу законотворческих предложений по совершенствованию источников правового регулирования мер предупреждения банкротства кредитных организаций.

Содержащиеся в настоящем диссертационном исследовании теоретические выводы могут быть использованы в научно-педагогической деятельности, в том числе в учебном процессе высших учебных заведений для преподавания курсов «Предпринимательское право», «Гражданское право», «Банковское право», а также отдельных тем курсов экономических вузов, посвященных банковскому делу.

Ряд положений диссертации может быть полезен для практических работников банков, сотрудников временных администраций.

Апробация результатов исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре предпринимательского (хозяйственного) права Московской государственной юридической академии

(МГЮА), где проведены ее рецензирование и обсуждения, в ходе которых основные положения диссертации были одобрены.

Результаты исследования апробированы автором при проведении практических занятий по курсу «Предпринимательское право» в Московской государственной юридической академии, спецсеминара «Правовое регулирование несостоятельности (банкротства)», в рамках участия в круглых столах и симпозиумах, в публикациях в печати, а также в рамках консультаций с Российской гильдией профессиональных антикризисных управляющих.

СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Структура диссертационной работы обусловлена целями и задачами диссертационного исследования. Работа состоит из введения, четырех глав, объединяющих одиннадцать параграфов, заключения и списка использованных источников.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цели и задачи, теоретические основы и методика исследования, его научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту.

В первой главе – «Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) кредитных организаций» – анализируется история формирования системы российского законодательства о банкротстве кредитных организаций, дается общая характеристика Закона о банкротстве кредитных организаций, выделяются его особенности. Автором исследуются нормы Закона о банкротстве кредитных организаций, регламентирующие осуществление мер предупреждения их банкротства, оценивается их место в общей системе законодательства о банкротстве кредитных организаций, раскрывается понятие «меры по предупреждению банкротства кредитных организаций».

В первом параграфе – «Правовые основы несостоятельности (банкротства) кредитных организаций» - автор прослеживает основные

этапы формирования законодательства о банкротстве кредитных организаций в Российской Федерации. Отмечается, что принятие в 1999 году Закона о банкротстве кредитных организаций явилось следствием закреплённого ранее в Законе о банкротстве дифференцированного подхода к реализации банкротства отдельных категорий должников с учетом особенностей каждой из них. В частности, специальное правовое регулирование вводилось в отношении кредитных организаций, была сформулирована норма о необходимости принятия специального законодательного акта о банкротстве кредитных организаций.

Закон о банкротстве кредитных организаций, учитывая специфику такой особой категории должников, которую представляют собой кредитные организации, предусматривает связанные с этим особенности осуществления мер предупреждения их банкротства, а также особенности применения к ним процедур банкротства.

Далее выделяются характерные особенности Закона о банкротстве кредитных организаций. В частности, автор акцентирует внимание на комплексном характере данного закона, сочетающем материально-правовые и процессуальные аспекты, наличии значительного количества отсылочных норм. Важнейшей особенностью Закона о банкротстве кредитных организаций, по мнению автора, следует также признать включение в его текст большой группы специальных положений о мерах предупреждения банкротства кредитных организаций.

Второй параграф – «Меры по предупреждению банкротства кредитных организаций. Общая характеристика» – посвящен изучению общего понятия «меры по предупреждению банкротства кредитных организаций» и истории его появления в российском законодательстве.

Отмечается, что законодательное закрепление целой группы норм о мерах предупреждения банкротства кредитных организаций стало новацией российского законодательства о банкротстве. Ранее отечественное

законодательство возможность такого широкого использования подобных процедур не предусматривало.

В рамках исследуемого материала под мерами предупреждения банкротства кредитных организаций понимаются: меры по финансовому оздоровлению кредитной организации; назначение временной администрации; реорганизация кредитной организации. Данный перечень носит закрытый характер.

Анализируя общие принципы назначения и реализации мер предупреждения банкротства кредитных организаций, автор делает вывод о том, что в отличие от общего Закона о банкротстве при законодательном регулировании процедур банкротства кредитных организаций приоритет отдан мерам по предотвращению банкротства, имеющим досудебный характер, а не самим процедурам, связанным с делом о банкротстве.

Положительно отмечается также четко зафиксированный в Законе о банкротстве кредитных организаций принцип обязательности осуществления мер предупреждения банкротства. Добровольность реализации этих мер самой кредитной организацией закрепляется как общий подход. Вместе с тем вводится императивное требование об обязательности принятия кредитной организацией решения о введении мер по предупреждению банкротства при наступлении обстоятельств, очевидно свидетельствующих о критическом финансовом положении данной кредитной организации. Перечень соответствующих обстоятельств приводится в Законе о банкротстве кредитных организаций и носит закрытый характер.

Во второй главе – “Меры по финансовому оздоровлению кредитной организации” – анализируется нормативно-правовое содержание частной меры по предупреждению банкротства, имеющей одноименное название. В Законе о банкротстве кредитных организаций меры по финансовому оздоровлению кредитных организаций выделены в отдельную группу и структурно отнесены к мерам, применяемым в первоочередном порядке. При этом подчеркивается, что характеристика «первоочередные» по смыслу Закона

о банкротстве кредитных организаций относится именно к очередности применения данных мер, но не подразумевает указания на их «привилегированную» значимость.

В первом параграфе – **“Меры по финансовому оздоровлению кредитных организаций: общая характеристика, основания применения, процедуры реализации”** – отмечается, что меры по финансовому оздоровлению кредитных организаций имеют классический санационный характер и, отражая специфику банковской деятельности, вводят в практику предупреждения банкротства кредитных организаций инструмент досудебной санации, предусмотренный Законом о банкротстве 1998 года, при этом существенно расширяя его правовое содержание. Следует особо подчеркнуть, что в Законе о банкротстве кредитных организаций правовое регулирование мер по их финансовому оздоровлению содержательно расширено, он именно развивает, но не копирует соответствующие нормы Закона о банкротстве 1998 года о предупреждении банкротства организации-должника и досудебной санации как его частной форме.

В Законе о банкротстве кредитных организаций не просто декларируется обязанность определенного круга лиц принимать меры по финансовому оздоровлению организации-должника, как это делалось в Законе о банкротстве, но решается проблема обязательности осуществления названных мер, дается ссылка на орган (Центральный банк РФ), призванный контролировать выполнение этой обязанности, а также определяются правовые механизмы принуждения к ее выполнению. Законодательно зафиксирована ответственность за непринятие мер по предупреждению банкротства со стороны кредитных организаций.

Отдельного упоминания заслуживает система оснований для осуществления мер по финансовому оздоровлению кредитных организаций. В качестве критерия при проведении деления оснований для осуществления мер по финансовому оздоровлению по классификационным группам предлагается использовать такие их сущностные характеристики, как «добровольность» либо

«принудительность» проведения, «экономический» либо «административный» характер самих оснований. В каждом из этих случаев различаются побудительные мотивы введения мер по финансовому оздоровлению кредитной организации и механизм их практической реализации.

Во втором параграфе – «Состав мер по финансовому оздоровлению кредитных организаций» - автор от рассмотрения общих вопросов реализации мер по финансовому оздоровлению кредитных организаций переходит к изучению нормативного регулирования их конкретных форм.

В качестве общего вывода признается, что в целом Закон о банкротстве кредитных организаций обеспечивает самое общее регулирование конкретного состава мер по финансовому оздоровлению. В ст. 7 Закона о банкротстве кредитных организаций называются основные виды мероприятий, направленных на финансовое оздоровление кредитных организаций. Посвященные им нормы собственно исчерпывают специальное правовое регулирование конкретных форм предупреждения банкротства кредитных организаций посредством проведения их финансового оздоровления.

Средствами, применяемыми для финансового оздоровления кредитной организации в соответствии с Законом о банкротстве кредитных организаций, являются:

- 1) оказание финансовой помощи кредитной организации ее учредителями (участниками) и иными лицами;
- 2) изменение структуры активов и структуры пассивов кредитной организации;
- 3) изменение организационной структуры кредитной организации.

Вместе с тем названный перечень не носит закрытый характер, допускается осуществление иных мер, предусмотренных федеральными законами.

В основу первой группы мероприятий положены традиционные виды гражданско-правовых обязательств, широко используемые в хозяйственном обороте. Соответственно правовое регулирование порядка оказания каждой

конкретной формы помощи реализуется через соответствующие нормы гражданского законодательства, в первую очередь ГК РФ.

Вторая группа мероприятий по финансовому оздоровлению кредитных организаций включает использование комплекса финансовых инструментов, имеющих общее название «изменение структуры активов и структуры пассивов кредитной организации».

Третьей группой мер по финансовому оздоровлению кредитных организаций выступают мероприятия, направленные на изменение организационной структуры кредитной организации обычно с целью оптимизации расходов кредитной организации, в частности расходов на оплату труда наемных работников.

В третьей главе – «Правовые аспекты деятельности временной администрации» - проводится комплексное исследование правовых основ деятельности временной администрации по управлению кредитной организацией. На основе теоретического анализа соответствующего раздела Закона о банкротстве и правовых актов Центрального банка РФ с учетом конкретных правоприменительных проблем, автор пытается определить пробелы в нормативном правовом регулировании деятельности временной администрации и обозначить рекомендации по совершенствованию нормативной базы.

В первом параграфе - «Проблемы соотношения источников правового регулирования деятельности временной администрации» - основной акцент делается на рассмотрении проблемы конкуренции в законодательстве оснований для назначения временной администрации. Для этого автор подробно исследует природу деятельности временной администрации, существо решаемых данным органом экономических и правовых задач.

Назначение временной администрации занимает особое место в общем ряду мер по предупреждению банкротства кредитных организаций, поскольку относится к исключительно принудительным мерам по предупреждению банкротства кредитных организаций, императивно реализуемым по решению

Центрального банка РФ. Специфика заключается в нормативном установлении строгого административного контроля за деятельностью собственно кредитной организации на период введения временной администрации со стороны Центрального банка РФ.

Деятельность временной администрации как мера по предупреждению банкротства кредитной организации вводится принудительно и исключает свободу воли самой кредитной организации. Фактически этот шаг означает введение легитимного ограничения (а при определенных обстоятельствах приостановление) полномочий собственных исполнительных органов кредитной организации, установление строгого контроля над текущей деятельностью кредитной организации со стороны специального органа – временной администрации, назначаемой по решению Центрального банка РФ.

Генеральной задачей временной администрации является сохранение или восстановление платежеспособности кредитной организации в интересах ее кредиторов и вкладчиков, а также акционеров (пайщиков) и создание работоспособного управленческого механизма, обеспечивающего устранение выявленных нарушений и осуществление мер по финансовому оздоровлению кредитной организации.

Автором делается вывод о том, что назначение деятельности временной администрации в контексте Закона о банкротстве кредитных организаций рассматривается как часть комплекса реабилитационных мероприятий, направленных на восстановление устойчивой платежеспособности кредитной организации. Таким образом, неоправданной является практика использования временной администрации в качестве санкции, применяемой к кредитной организации за нарушение определенных правил осуществления банковской деятельности (например, это допускается в статье 75 Федерального закона «О Центральном банке РФ (Банке России)» за нарушения кредитной организацией федеральных законов, нормативных актов и предписаний Банка России).

Во втором параграфе – «Основания назначения временной администрации по управлению кредитной организацией» - рассматривается

весь комплекс оснований для назначения временной администрации, предусмотренный законодательством.

Автором предлагается разделить указанные основания на две группы – «экономические» и «административные» – и проводить исследование каждого из них в рамках названных групп. Далее приводится нормативно-правовой анализ конкретных оснований для назначения временной администрации, раскрывается специфика некоторых из них.

Третий параграф – «Порядок назначения временной администрации по управлению кредитной организацией» - посвящен изложению процессуальных аспектов принятия решения о назначении временной администрации и его реализации на практике. Диссертантом отмечается, что процедура назначения временной администрации детально сформулирована в Законе о банкротстве кредитных организаций и соответствующем правовом акте Банка России (Положение о временной администрации по управлению кредитной организацией, утверждено ЦБ 14.05.1999 г. № 76-П), однако ряд важнейших вопросов остается неурегулированным, что порождает значительные практические проблемы.

В соответствии с Законом о банкротстве кредитных организаций (ст.16) временная администрация рассматривается в качестве специального органа управления кредитной организацией, назначаемого Банком России в порядке, установленном указанным законом, а также нормативными актами Банка России. Специальный характер выражается в порядке ее назначения, составе и компетенции.

Временная администрация по управлению кредитной организацией назначается приказом Председателя Банка России или по его поручению – заместителя Председателя Банка России по представлению Департамента банковского надзора Банка России с учетом предложений территориального Главного управления (Национального банка) Центрального банка РФ, в районе деятельности которого находится соответствующая кредитная организация.

Анализируя правовые последствия назначения временной администрации, делается вывод, что наиболее значимым из них следует признать право Центрального банка РФ вводить ограничения в отношении полномочий исполнительных органов кредитной организации либо в специально предусмотренных случаях приостанавливать осуществление ими своих полномочий вообще. Другим существенным последствием является возможность введения моратория на удовлетворение требований кредиторов.

Вместе с тем отмечается, что в Законе о банкротстве кредитных организаций нормативно не формулируются критерии для принятия Центральным банком РФ соответствующих решений. Это порождает расплывчатость обязанностей Центрального банка РФ в данных вопросах, что не способствует стабильности и эффективности правового регулирования.

В четвертом параграфе – «Правовой статус руководителя временной администрации кредитной организации. Состав его полномочий и проблемы привлечения к ответственности» - исследуются полномочия руководителя временной администрации кредитной организации, прослеживается эволюция соответствующих норм Закона о банкротстве кредитных организаций.

Важнейшей проблемой в деятельности руководителя временной администрации является расходование средств кредитной организации. Частными аспектами этой проблемы называются – нечеткое урегулирование состава расходов временной администрации, порядка составления сметы расходов, порядка оформления соответствующих расходов.

Решение данной проблемы видится через издание специального акта Центрального банка России, содержащего подробный перечень таких расходов, правила оформления расходов временной администрации. Этот нормативный акт можно построить по типу действующего в сфере бухгалтерского учета Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке

формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли.

Рассматривается комплекс вопросов, связанных с правовым регулированием ответственности временной администрации за неисполнение либо ненадлежащее исполнение возложенных на нее функций.

Ответственность за нарушение норм законодательства о предупреждении банкротства кредитных организаций в рамках деятельности временной администрации носит специальный характер, поскольку речь идет о специальном субъектном составе указанной ответственности. Вводится новый орган – временная администрация, которая наделена согласно Закону о банкротстве кредитных организаций существенным объемом полномочий по управлению кредитной организацией.

Временную администрацию возглавляет ее руководитель, который в ходе исполнения им своих служебных обязанностей может быть привлечен к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Отдельно рассматривается трансформация норм об ответственности руководителя временной администрации в связи с внесением изменений в Закон о банкротстве кредитных организаций. Диссертант подвергает сомнению целесообразность привлечения к выполнению функции глав временной администрации служащих Центрального банка РФ. Делает вывод, что эта новация ставит под сомнение возможность привлечения руководителя временной администрации к гражданско-правовой и административной ответственности.

По мнению диссертанта, альтернативным решением вопроса с ответственностью руководителей временной администрации может быть законодательное закрепление полноты ответственности за действия указанных лиц со стороны Центрального банка РФ. В конечном счете временная администрация – специальный орган Центрального банка РФ.

В четвертой главе – «Реорганизация кредитных организаций» - проводится анализ общих и специальных норм законодательства о

реорганизации юридических лиц, исследуются частные аспекты реорганизации кредитных организаций, формулируются рекомендации по совершенствованию нормативной базы, включая корректировку правовых актов Центрального банка РФ.

В первом параграфе – «Общая характеристика реорганизации юридических лиц по законодательству РФ» - исследуется понятие реорганизации юридических лиц в целом, раскрывается его содержание, анализируется соотношение понятий «реорганизация юридических лиц» и «реорганизация кредитных организаций».

Делается вывод, что понятие «реорганизация юридических лиц» является общей категорией гражданского законодательства, включенной как в ГК РФ, так и в отдельные законы и подзаконные правовые акты. Правовое регулирование соответствующих правоотношений осуществляется в общем порядке в зависимости от организационно-правовой формы реорганизуемого лица и собственно способа реорганизации. Вид деятельности хозяйствующего субъекта в данном случае значения не имеет. Одновременно, законодательство о банкротстве кредитных организаций вводит в оборот нормативное понятие «реорганизация кредитной организации как мера по предупреждению ее банкротства». Очевидно, данные реорганизационные процедуры составляют предмет специального правового регулирования с учетом специфики сферы деятельности – банковской деятельности. Вместе с тем нельзя вывести данные вопросы из сферы действия общих норм гражданского законодательства о реорганизационных процедурах, оговаривая только применимость к соответствующим правоотношениям специальных нормативных актов Центрального банка РФ.

Таким образом, правовое содержание понятия «реорганизация кредитных организаций как мера по предупреждению несостоятельности (банкротства)» включает в себя, с одной стороны, нормы специального профильного характера, отражающие особенности реорганизации именно кредитных

организаций на стадии предупреждения банкротства, с другой, общие правила гражданского законодательства о реорганизации юридических лиц.

При существовании подобного сочетания применяемых к регулированию данного вопроса норм представляется методологически целесообразным сначала рассмотреть общее понятие, а затем перейти к исследованию особенностей реорганизации кредитных организаций.

Называется два метода проведения реорганизации – добровольная и принудительная реорганизация. Диссертант кратко рассматривает общие условия реорганизации хозяйственных обществ, которые зафиксированы в нормативных актах, определяют проблемы практического их применения, анализирует судебную практику.

Во втором параграфе – «Особенности правового регулирования реорганизации кредитных организаций в рамках мер по предупреждению банкротства» - рассматриваются особенности проведения реорганизации кредитной организации в целях предупреждения банкротства.

Делается вывод, что важной особенностью реорганизации кредитных организаций как меры по предупреждению банкротства является возможность при определенных обстоятельствах проведения реорганизации кредитной организации в принудительном порядке.

В качестве субъекта, уполномоченного принимать решение о принудительной реорганизации кредитных организаций, в Законе о банкротстве кредитных организаций называется Центральный банк РФ. Последнему в силу прямого указания Закона о банкротстве кредитных организаций предоставлено право предъявлять им требование о реорганизации. Данное право Центрального банка РФ не является абсолютным по своему характеру, возможность его реализации строго формализована названными в Законе о банкротстве кредитных организаций основаниями для принудительной реорганизации. Перечень указанных оснований является исчерпывающим, носит закрытый характер.

Принципиальным положением реорганизации кредитных организаций является прямо установленный в Законе о банкротстве кредитных организаций запрет на ее реализацию в иных формах, кроме слияния и присоединения.

Порядок реорганизации кредитных организаций в настоящее время регулируется целой группой нормативных правовых актов на законодательном и подзаконном уровнях. На уровне подзаконных актов ключевым источником правового регулирования порядка реорганизации кредитных организаций является Положение от 30.12.97 г. №12-П «Об особенностях реорганизации банков в форме слияния и присоединения», утвержденное Центральным банком РФ.

В соответствии с указанным Положением процесс реорганизации кредитных организаций в форме слияния или присоединения включает семь основных стадий.

В заключении диссертант подводит итоги, формулирует общие выводы и определяет дальнейшие пути совершенствования законодательства о предупреждении банкротства кредитных организаций.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях:

1. Временная администрация по управлению кредитной организацией.// Законность. №8, 2001. (0,4 п.л.).
2. Правовое регулирование мер по предупреждению банкротства кредитных организаций.//Сборник докладов Международного симпозиума «Энергоэффективная экономика – основа устойчивого развития России в XXI веке». М. 2001 г. (0,5 п.л.).
3. Нарушение законодательства о мерах по предупреждению банкротства кредитных организаций.//Законность. №10, 2001. (0,4 п.л.).

10 =

Издательство ООО "МАКС Пресс".

Лицензия ИД № 00510 от 01.12.99 г.

Подписано к печати 17.12.2001 г.

Усл.печ.л. 1,5. Тираж 115 экз. Заказ 935.

Тел. 939-3890, 928-2227, 928-1042. Факс 939-3891.
119899, Москва, Воробьевы горы, МГУ.